E a Reforma Administrativa?

Simon Schwartzman

Publicado na *Folha de São Paulo*, 27 de julho de 1986

Na última hora, a tão anunciada Reforma Administrativa não saiu. Não chegou a ser surpresa, para quem vinha acompanhando mais de perto suas peripécias. Alguma coisa deve sair estes dias, mas não será, quase certamente, nada tão espetacular quanto o que vem ocorrendo na área econômica, e com consequências muito mais incertas e problemáticas.

A grande dificuldade com o projeto da reforma administrativa, desde seu inicio, foi que ela está sendo pensada como uma reforma dos meios, e não dos fins. Uma reforma pensada a partir dos fins teria que tomar como ponto de partida os grandes objetivos nacionais. Quais as metas que se pretende atingir? Levar alimentos, saneamento, saúde, educação básica e transportes adequados para a população? Melhorar o sistema de produção e distribuição de energia elétrica, ou de produção de aço? Melhorar a pesquisa científica, tirar as universidades do atoleiro? Para cada uma delas, há que examinar que estruturas administrativas o governo possui, e como ajustá-las para este fim. Quem deve fazer isto não são os especialistas em administração, mas as pessoas mais competentes em cada uma das áreas específicas, que depois, naturalmente, buscarão o apoio técnico de que necessitem.

Foi totalmente impossível fazer chegar esta idéia, aparentemente tão simples, à grande Comissão da Reforma Administrativa que o governo instituiu no ano passado. Formada em grande parte por pessoas oriundas do antigo DASP, vigiada de perto pelo "lobby" do funcionalismo publico, ela se concentrou quase que exclusivamente nos aspectos formais da administração, que só interessam aos burocratas: planos de carreira, sistemas de classificação de cargos, efetivação dos tabelados, estatuto do funcionalismo, e coisas semelhantes.

O grande falso problema que parecia concentrar a preocupação de todos era a vasta diversidade de situações funcionais dos empregados do governo, que não cabem em um plano simétrico e bem organizado. Como se belos organogramas servissem para algo além da estética, e como se os modernos sistemas de computação eletrônica não estivessem aí, exatamente, para permitir o controle da diversidade e da complexidade. (Não faltou quem sugerisse que a informatização da administração publica seria a solução de tudo. Não há duvida que os computadores são essenciais, mas existe sempre o risco, com nosso pobre "software", de comandar as máquinas por programas simplórios, e depois fazer com que a realidade se amolde a eles, ao invés de seguir o caminho inverso). No fundo, a velha mentalidade do DASP, que ainda não vê que não há nenhuma razão pela qual um professor

universitário, um agente da polícia federal, um médico sanitarista e um funcionário do Ministério da Justiça tenham que estar em um mesmo quadro funcional, submetidos às mesmas regras de salário, contratação, avaliação do desempenho e promoção funcional.

A outra obsessão eram as empresas estatais, assim como a grande quantidade de entidades públicas de direito privado criadas nos últimos anos, da EMBRAPA, FINEP, IBGE e Correios às centenas de fundações privadas estabelecidas às margens das universidades públicas para o desenvolvimento de projetos de pesquisa. O que se diz é que elas escapam às normas usuais do DASP e do Tribunal de Contas, que cada qual faz seu próprio plano de cargos, que os salários que pagam escapam às normas gerais, e que são sujeitas a corrupção. Como se não fosse exatamente para fugir à rigidez do controle centralizado que estas instituições tenham sido criadas. Como se a tradição brasileira não fosse sempre, desde a instituição do DASP nos anos 30, de o governo colocar sob o regime centralizado tudo aquilo que não quer que funcione, e dar um regime especial, adaptado a seus fins, aos setores onde resultados sejam indispensáveis e urgentes - na área econômica e financeira acima de tudo. Como se corrupção também não existisse na administração direta, nos trens da alegria, nas nomeações sem concurso, nas licitações públicas de cartas marcadas, tudo sempre (ou quase) de acordo com as leis.

De tempos em tempos, surge a idéia de que as coisas ficaram sem controle, e de que esta na hora de centralizar novamente (quem se lembra de que a palavra "autarquia" servia para designar um setor autônomo da administração publica, antes de para a significar exatamente o inverso?) Agora parece que estamos novamente nos aproximando de um período destes. Como se estivéssemos ainda nos anos 30, como se já não fosse óbvio que um Estado produtor e prestador de serviços não pode ser organizado no formato tradicional do serviço publico, como se os recursos administrativos e tecnológicos de que hoje dispomos não permitisse ao governo acompanhar de forma global os custos e o desempenho do serviço publico sem necessitar cair no formalismo da centralização Daspiana.

Finalmente, fala-se em melhorar o funcionalismo publico pela criação de uma grande Escola Nacional de Administração Publica, nos moldes da ENA francesa. A primeira duvida, aqui, é se existe um perfil profissional que seja específico do administrador. O brilhante grupo de economistas que vem assessorando os ministros Funaro e Sayad são, sem duvida, administradores públicos da melhor qualidade na área econômico-financeira, e se formaram nas melhores faculdades de economia do Brasil e do exterior. Para a área de energia necessitamos de engenheiros especializados, para a área de saúde de médicos e sanitaristas, e assim por diante. Necessitamos também de pessoas que entendam de computação eletrônica, direito publico, contabilidade, orçamentação, administração e planejamento urbano, etc. O melhor lugar para formar estas pessoas é nas respectivas universidades. A idéia de que cada setor do governo crie sua própria instituição de ensino é duvidosa, e mesmo nos melhores casos é problemática. Uma das dificuldades com o Itamarati hoje em dia é que ele limita seu

recrutamento à tradicional Escola Rio Branco, que nem chega a ser de nível de pós-graduação, deixando de absorver o pessoal formado por nossos mestrados e doutorados em economia, ciências políticas, relações internacionais. O papel da Academia Militar de Agulhas Negras como única fonte de acesso ao oficialato no exército brasileiro contrasta com West Point nos Estados Unidos, que é somente um, e nem o mais importante numericamente, dos caminhos que levam à carreira militar naquele pais.

Uma Escola Nacional de Administração Publica só teria sentido se ela fosse, essencialmente, um mecanismo de coordenação e cooperação entre os diversos cursos superiores, basicamente de pós-graduação, que existem espalhados pelo país, e que servisse para chamar a atenção de seus professores, pesquisadores e alunos para os problemas específicos da administração pública em cada uma das respectivas áreas do conhecimento. Dotada de um *staff* mínimo e bem selecionado, com recursos adequados para apoiar pesquisas e cursos especializados junto a diversas universidades, capacitada para a promoção de eventos de curta duração sobre temas específicos (e utilizando para isto, quem sabe, das suntuosas e ociosas instalações da ESAF em Brasília).